19.1.2023 EOAK/191/2023

Eduskunta, Työelämä- ja tasa-arvo-
valiokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pyyntö 5.1.2023 kirjallisesta asiantuntija-lausunnosta

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kirjallista lausuntoa ja asiantuntijaa kuultavaksi edellä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen mukaan saamelaiskäräjistä annetun lain tarkistamisen tavoitteena on suojella ja edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä parantaa saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä.

3 § Oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon

Esityksen mukaan oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon on henkilöllä, joka pitää itseään saamelaisena, edellyttäen että:
1) henkilö itse tai ainakin yksi hänen vanhemmistaan, isovanhemmistaan tai isoisovanhemmistaan on oppinut saamen kielen ensimmäisenä kielenään; tai
2) ainakin yksi hänen vanhemmistaan on
merkitty tai on ollut merkittynä äänioikeutetuksi 1. tammikuuta 2027 tai sen jälkeen järjestetyissä saamelaiskäräjien vaaleissa.
Vaaliluetteloon merkitsemisen edellytyksenä on myös, että tässä laissa säädetyt ikää, kansalaisuutta ja väestökirjanpitoa koskevat äänioikeuden muut vaatimukset täyttyvät.

Esityksen mukaan oikeutta äänestää saamelaiskäräjien vaaleissa koskevaa saamelaisen määritelmäsäännöstä ehdotetaan tarkistettavaksi

siten, että kysymys olisi nimenomaan henkilön merkitsemisestä saamelaiskäräjien vaaliluetteloon, eli äänioikeudesta saamelaiskäräjien vaaleissa, ei siitä, ketä on pidettävä ylipäänsä saamelaisena. Saamelaisten oikeutta alkuperäiskansana itse määrittää, kuka on saamelainen, eli niin sanottua ryhmäidentifikaatiota ehdotetaan vahvistettavaksi uudistamalla vaaliluetteloon merkitsemisen objektiivisia edellytyksiä yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa laaditulla tavalla ja laajentamalla vaalilautakunnan kokoonpanoa.

Kiinnitin aiemmin huomiota siihen, että esitysluonnoksen perusteella ei käy ilmi, onko saamelaismääritelmästä luopumisen vaikutuksia arvioitu. Voimassa oleva saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmä on ainoa lainsäädännössä esitetty määritelmä, jonka perusteella on ollut mahdollista arvioida, onko yksilö oikeutettu käyttämään saamelaisille kollektiivisesti turvattuja oikeuksia. Pidän tärkeänä, että saamelaiskäräjälain muutoksessa otetaan huomioon, ettei sillä vaikeuteta ILO:n yleissopimuksen ratifiointia. Vaikka ILO:n yleissopimuksen ratifioinnin edellytyksenä ei ole, että jäsenvaltio on säätänyt alkuperäis- tai heimokansaan kuuluvan henkilön määritelmästä, on yleissopimuksen tehokkaan täytäntöönpanonkannalta katsottu, että tällaiset säännökset voivat kuitenkin olla tarpeen. Vaikka esityksessä on tähdennetty, ettei vaaliluetteloa tule pitää luettelona siitä, ketkä Suomessa ovat saamelaisia, pidän mahdollisena, että vaaliluetteloon kuulumattomuus voi tosiasiassa rajata yksittäisen, saamelaisena itseään pitävän henkilön tai hänen perheensä mahdollisuuksia alkuperäiskansan jäsenille kuuluvista oikeuksista tai palveluista.

9 § Yhteistoiminta- ja neuvotteluvelvoite ja 9 a § Saamelaisten oikeuksien huomioiminen viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien toiminnassa

Esityksen mukaan 9 § muutetaan muotoon: Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat neuvottelevat saamelaiskäräjien kanssa valmisteltaessa hallinnollisia päätöksiä ja muita toimenpiteitä, joilla voi olla erityinen merkitys saamelaisille, pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys saamelaiskäräjien kanssa tai saada saamelaiskäräjien suostumus ennen päätöksentekoa. Luetteloa mitä asioita yhteistoimintavelvoite koskee, on myös täydennetty ja päivitetty aiempaan neuvotteluvelvoitetta koskevaan luetteloon verrattuna.

Ehdotetun uuden 9 a §:n mukaan viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien tulee 9 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä suunnitellessaan ja toteuttaessaan käytettävissä olevin keinoin:
1) edistää saamen kielten ylläpitämistä ja kehittämistä sekä saamelaisten oikeutta ja edellytyksiä ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan; ja
2) vähentää toimenpiteistään aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia saamen kielille sekä saamelaisten oikeudelle ja edellytyksille ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan.

Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa toimenpiteellään aiheuttaa vähäistä suurempaa haittaa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan, ellei toimenpiteelle ole perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia painavan yhteiskunnallisen tarpeen toteuttamisessa. Viranomaiset ja muut julkisia hallintotehtäviä hoitavat eivät saa aiheuttaa huomattavaa haittaa alkuperäiskansa saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan.

Toimenpiteiden mahdollisten haittavaikutusten tunnistamiseksi viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien on arvioitava toimenpiteen vaikutuksia saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan. Arvioinnissa on otettava huomioon eri viranomaisten toiminnan ja eri aikoina tehtyjen toimenpiteiden yhteisvaikutukset.

Esityksen mukaan ehdotetut säännökset saamelaisten oikeuksien huomioon ottamisesta ovat sinänsä jo nyt viranomaisia sitovien perus- ja ihmisoikeuksien mukaisia, mutta viranomaisten tulisi nykyistä tarkemmin myös pystyä kertomaan, miten saamelaisten oikeuksia on huomioitu. Esityksen mukaan laissa tarkennetut velvoitteet lisäisivät jossain määrin viranomaisten tehtäviä. Esityksessä esitetään saamelaiskäräjien määrärahojen lisäämistä muun muassa laajennetun neuvotteluvelvoitteen johdosta. Ottaen huomioon, että resurssit tästä huolimatta ovat rajallisia, saamelaiskäräjät tulee jatkossakin priorisoimaan, missä asioissa se haluaa neuvotella 9 §:n mukaisesti. Esityksessä on katsottu, että tämä vähentää laajennetun neuvotteluvelvoitteen vaikutusta viranomaisten toimintaan. Saamelaisten oikeuksien huomioiminen viranomaisten toiminnassa oma-aloitteisesti ja ehdotetun 9 a §:n mukaisesti vähentää ja nopeuttaa oletettavasti käytävien neuvottelujen määrää ja niiden kestoa.

Saamelaiskäräjien tarkastukseen liittyvien huomioiden perusteella tuon esiin vaikutusten arvioinnista seuraavan. Saamelaiskäräjien tarkastuksella kertoman mukaan saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvottelumenettelyä on edeltänyt tavanomaisesti kevyempi neuvottelu ja vasta tarvittaessa toisessa vaiheessa varsinainen 9 §:n mukainen menettely. Saamelaiskäräjät toi myös esille, että he eivät pysty osallistumaan kaikkeen, mihin pyydetään ja varsinaisen neuvottelumenettelyn ohella tehdään myös muunlaista yhteistyötä. Saamelaiskäräjien hallitus päätti kokouksessaan 9.-10.5.2022 ottaa käyttöön poikkeustilan 30. syyskuuta 2022 saakka. Poikkeustila otettiin käyttöön, koska saamelaiskäräjät ei katsonut pystyvänsä nykyisillä resursseilla vastaamaan saamelaiskäräjille tulevien asioiden riittävästä valmistelusta pyydetyssä aikataulussa. Poikkeustilan aikana saamelaiskäräjät ilmoitti keskittyvänsä huolehtimaan organisaation saamelaiskulttuurin säilymisen ja kehittämisen lakisääteisistä tehtävistä.

Kiinnitin saamelaiskäräjien huomiota siihen, että vapaaehtoisen neuvottelumenettelyn ja sen tulosten pitäminen kynnyksenä saamelaiskäräjälain mukaiselle 9 §:n mukaiselle neuvottelumenettelylle ei ole lainsäädännön edellyttämä menettely. Saamelaiskäräjien luoman kaksivaiheisen käytännön toimivuus voi olla riippuvainen neuvotteluosapuolten yhteistyön sujuvuudesta ja voi olla omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta siitä, milloin 9 §:n mukainen neuvottelu on pidetty. Saamelaiskäräjille esitettiin menettelyn toimivuuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointia myös resurssien riittävyyden näkökulmasta.

Tarkastushavaintojen perusteella saamelaiskäräjien asiahallintajärjestelmästä ei ole suoraan saatavissa tietoa esimerkiksi käydyistä neuvotteluista ja niiden osapuolista. Esimerkinomaisesti käytyjen neuvottelujen määrää kuvaa saamelaiskäräjien toimittamasta aineistosta saatu tieto, jonka mukaan 2–9/2021 oli käyty 22 saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvottelua. Neuvotteluista kuudessa tapauksessa neuvottelupyyntö oli tehty saamelaiskäräjien toimesta.

Nyt esitetty neuvottelu- ja yhteistoimintavelvoitteen laajennus todennäköisesti kasvattaa myös tarvetta käydä 9 §:n mukaisia neuvotteluja määrällisesti nykyistä selvästi enemmän ja monivaiheisemmin soveltamisalan laajentuessa sekä velvoitteen muuttuessa lausuntomenettelystä viranomaisten velvollisuudeksi neuvotella pyrkimyksenä saavuttaa yksimielisyys tai saada saamelaiskäräjien suostumus. Saamelaiskäräjien vastattavaksi tulevat myös viranomaisten tiedustelut, onko toiminnalla erityinen merkitys saamelaisille, jotta 9 §:n mukaisen menettelyn tarve voidaan arvioida.

Esityksen mukaan saamelaiskäräjien resursseja on tarkoitus kasvattaa. Kiinnitän huomiota siihen, että olen omana aloitteena pyytänyt oikeusministeriötä syyskuussa 2022 selvittämään saamelaiskäräjien toiminnan resurssoinnin riittävyyttä perustuslain 22 §:n valossa ja ilmoittamaan, mihin toimiin oikeusministeriö katsoo olevan aihetta ottaen huomioon perustuslain 17 §:n 3 momentti saamelaisten oikeudesta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä 121 §:n 4 momentti saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevasta itsehallinnosta. Oikeusministeriö ei ole määräajassa toimittanut selvitystä asiaan, joka koskee merkittävästi myös käsiteltävää hallituksen esitystä, vaan asian selvittäminen on edelleen kesken.

9 a §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan viranomaisen tai muun julkisia hallintotehtäviä hoitavan tulisi pyrkiä tekemään valinta tietyn toimenpiteen tai hankkeen eri toteuttamistapojen välillä siten, että saamelaisten oikeuksien toteutuminen voidaan perustuslain edellyttämällä tavalla turvata ja niiden kehitystä edelleen edistää. Esityksen mukaan viranomaisen tai muun julkisia hallintotehtäviä hoitava voisi saada harkintaa varten tarvitsemaan tietoa muun muassa saamelaiskäräjien kanssa käytävissä neuvotteluissa. Esityksen mukaan toimenpiteiden mahdollisten haittavaikutusten tunnistamiseksi viranomaisten ja muiden julkisia hallintotehtäviä hoitavien on arvioitava toimenpiteen

vaikutuksia saamelaisten oikeudelle ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan mukaan lukien perinteisiä elinkeinojaan. Ilman tietoa toimenpiteiden vaikutuksista viranomainen ei pysty noudattamaan 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja velvoitteitaan.

Kiinnitän huomiota siihen, että vaikutusten arviointi nyt ehdotetulla tavalla on uusi pääosassa asiaryhmiä sekä niiden parissa toimiville viranomaisille. 9 a §:n toimivuuden kannalta on merkityksellistä huomata, että saamelaisten oikeuksiin ja kulttuuri-itsehallintoon sekä perinteisiin elinkeinoihin liittyvää yleistä vaikutusten arvioinnissa tarvittavaa tietoa ja osaamista on vain hyvin rajallisesti saatavilla. Kuten esityksessäkin todetaan, saamelaisten perinteinen tieto on vain saamelaisten hallussa, ja tähän liittyen voidaan saada saamelaiskäräjiltä lisätietoa, samoin muissa vaikutusten arvioinneissa neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa ovat tietolähde säännöksen velvoitteiden täyttämiseksi. Toisin sanoen viranomainen on käytännössä saamelaiskäräjien antaman informaation varassa vaikutusten arviointia tehdessään. Tämä puolestaan asettaa kysymyksen saamelaiskäräjien mahdollisuudesta vastata myös vaikutusten arvioinnin sisällön tuottamiseen.

Pidän tärkeänä, että neuvottelu- ja lausuntomenettelyn sujuvuus turvataan lainsäädännön vaikutusten arvioinnin jälkeen riittävin resurssein sekä täsmennetään laissa ne saamelaisten oikeuksiin alkuperäiskansana kohdistuvat vaikutuskategoriat, joiden selvittämistä viranomaisilta on tarkoitus edellyttää.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijäneuvos Susanna Wähä

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.